

Nr 5

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående korttidsanställdas och lågavlönades ATP-pensioner.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 542 i första kammaren av herr *Jonasson* och herr *Nilsson, Ferdinand*, samt nr 655 i andra kammaren av herr *Gustavsson* i Alvesta m. fl.

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsam prövning och förslag rörande en sådan reformering av ATP, att kategorierna korttidsanställda och lågavlönade på ett rättvist sätt kan få pensioner i förhållande till inbetalda avgifter, i enlighet med vad i motionen avses".

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande hänvisas till motionerna.

Gällande bestämmelser m. m.

Pensionsgrundande inkomst inom tilläggs pensioneringen för ett år utgöres i princip av summan av den försäkrades inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete för året, i den mån summan överstiger det för året gällande basbeloppet, d. v. s. ett belopp som motsvarar 4 000 kronor i 1957 års penningvärde men icke överstiger 7,5 gånger basbeloppet. Basbeloppet avräknas i första hand mot inkomsten av anställning. På den pensionsgrundande inkomsten beräknas *pensionspoäng*, som i sin tur ligger till grund för bestämmandet av de förmåner som skall utgå från försäkringen. För varje år, för vilket pensionsgrundande inkomst fastställts för försäkrad, skall pensionspoäng tillgodoräknas honom. Pensionspoäng beräknas på så sätt att den pensionsgrundande inkomsten delas med det vid årets ingång gällande basbeloppet. Full ålderspension kan enligt huvudregeln utgå endast om pensionspoäng för 30 år tillgodoräknats den försäkrade. I fråga om försäkrad som är född år 1923 eller tidigare gäller övergångsbestämmelser, som innebär att ett mindre antal år än 30 krävs för full pension. Pensionen uträknas med utgångspunkt från medelpoängen under ett antal år, enligt huvudregeln medelpoängen under de 15 år då poängen varit högst.

Avgift till pensioneringen erlagges i fråga om inkomst av anställning av arbetsgivaren och i fråga om inkomst av annat arbete av den försäkrade själv. Avgifterna

beräknas i princip på den del av inkomsten som överstiger basbeloppet. I fråga om arbetsgivaravgifter tillämpas detta i huvudsak så, att arbetsgivaravgiften beräknas på den sammanlagda lönesumman, minskad med produkten av basbeloppet och antalet anställda. Därvid räknas den som varit anställd på heltid under hela året såsom en anställd, den som varit anställd på heltid under en månad såsom en tolftefels anställd, den som varit anställd på halvtid under hela året såsom en halv anställd o. s. v. — I fråga om avgifter, som skall erläggas på grund av inkomst av annat förvärvsarbete, sker beräkningen på den pensionsgrundande inkomsten, i vad denna härrör från annat förvärvsarbete.

De ovan angivna reglerna kan i vissa fall leda till att pensionsavgift erlägges av arbetsgivare utan att motsvarande pensionspoäng tillgodoföres den anställde. Såsom exempel härpå må anföras följande två fall. (I båda fallen har förutsatts att basbeloppet är 4 000 kronor.)

I. En person har såsom enda arbetsinkomst lön från en anställning som varar ett halvt år. Lönen utgör för hela anställningstiden 4 000 kronor. Arbetsgivaren erlägger arbetsgivaravgift på lönebeloppet minskat med halva basbeloppet, alltså å $(4\,000 - 2\,000 =)$ 2 000 kronor, men någon pensionsgrundande inkomst beräknas likväl inte, eftersom arbetsinkomsten inte överstiger basbeloppet.

II. En person har såsom arbetsinkomst dels 4 000 kronor på grund av verksamhet i egen rörelse, dels 4 000 kronor på grund av tre månaders anställning. För den sistnämnda inkomsten erlägger arbetsgivaren arbetsgivaravgift, som beräknas på lönen minskad med en fjärdedel av basbeloppet, alltså på $(4\,000 - \frac{1}{4} \times 4\,000 =)$ 3 000 kronor. Den försäkrade är skyldig att själv erlägga avgift till pensioneringen på inkomsten av rörelse. Eftersom avdraget för basbelopp i första hand skall göras på inkomsten av anställning, som i förevarande fall är lika stor som basbeloppet, beräknas avgiften på hela inkomsten av annat förvärvsarbete. Resultatet i detta fall kan sägas vara, att pensionsavgift beräknas även på delar av inkomsten, som ligger inom basbeloppet, eller att de pensionsavgifter arbetsgivaren erlägger för den försäkrade inte får någon motsvarighet i pensionspoäng för den försäkrade.

Lagen är uppbyggd efter fördelningsprincipen. Meningen är därför inte direkt, att en arbetsgivaravgift för en viss försäkrad skall avse just denne försäkrades pensionsförmåner. Härom uttalades i *propositionen nr 100 till 1959 års riksdag* under specialmotiveringen till 33 § i lagen om försäkring för allmän tilläggspension följande.

Enligt principförslaget i *propositionen 1958 A:55* skall finansieringen av de anställdas tilläggspensionering ske med *kollektiva arbetsgivaravgifter* av samma slag som arbetsgivarnas bidrag till sjuk- och moderskapsförsäkringarna, d. v. s. med en viss procent på en av arbetsgivaren utgiven lönesumma. En arbetsgivaravgift skall sålunda bidra till finansieringen av tilläggspensioneringen för alla anställda, som enligt lagen omfattas av tilläggspensioneringen, och alltså inte för just den, på vars lön avgift beräknas, eller för just dem som är anställda hos arbetsgivaren. Lagen är uppbyggd i överensstämmelse härmed, och i denna paragrafs första stycke föreskrives, att *arbetsgivare för varje år skall erlägga avgift för vad han under året utgivit såsom lön till hos honom anställda arbetstagare.*

Särskilda svårigheter ansågs i propositionen uppkomma i fall då de försäkrade är endast deltidsanställda eller korttidsanställda. Härom anfördes i propositionen bland annat:

För att nå det praktiska syftet, att arbetsgivaravgift skall beräknas endast på den del av lönesumman, som kan antagas bli pensionsgrundande för de anställda, torde det sålunda bli nödvändigt att räkna med någon form av basbeloppsavdrag. Att verkställa avdrag motsvarande hela basbeloppet för var och en hos en arbetsgivare under kalenderåret anställd skulle emellertid vara uppenbart orimligt. En arbetsgivare med många korttidsanställda skulle då trots en hög sammanlagd lönesumma kunna helt slippa från avgift.

De konsekvenser, som avräkningsregeln i fråga om basbeloppet kan få för dem som har såväl löneinkomst som annan inkomst, har varit kända vid beslutet om den allmänna tilläggs pensioneringen. Detta framgår av ett uttalande i ovannämnda proposition av *föredragande departementschefen*, vari han framhåller, att det synes böra övervägas att efter vidare utredning jämka avräkningsregeln med tanke på sådana skogskörare, som vid sidan om företagarinkomst regelbundet har säsongbetonade löneinkomster av mindre omfattning.

I *motioner* till 1960 års riksdag hemställdes om skyndsamt utredning i syfte att uppnå sådan ändring av förevarande bestämmelser om korttidsanställning att antingen arbetsgivaravgift inte skulle erläggas för vederlag, som inte blir pensionsgrundande inkomst, eller inkomsten skulle bli pensionsgrundande i den mån arbetsgivaravgift erlagts för densamma.

I sitt av *riksdagen* godkända *utlåtande nr 6 år 1960* hemställde *andra lagutskottet*, att enär erfarenhet ännu icke vunnits av reglernas verkningar motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Frågan om sambandet mellan avgifter och förmåner såvitt avser korttidsanställda arbetstagare var föremål för bedömning även under *1961 års riksdag*. I sitt av *riksdagen* godkända *utlåtande nr 56 år 1961* anförde *andra lagutskottet*:

ATP-lagen bygger på ett fördelningssystem. Arbetsgivaravgifterna debiteras och inbetalas kollektivt av arbetsgivaren för hos honom anställda. Registrering av inbetalda avgifter sker icke individuellt för varje försäkrad. Det är därför icke möjligt att åstadkomma absolut överensstämmelse mellan inbetald avgift och tillgodoförd pensionspoäng.

Det problem, som aktualiserats i förevarande motioner, sammanhänger med dessa principer för beräkning av arbetsgivaravgifterna. Frågan har samband med finansieringssystemet i stort inom socialförsäkringen. Detta är för närvarande föremål för överväganden inom socialdepartementet. Enligt vad som uppgivits har man därvid uppmärksamheten riktad på det i motionerna aktualiserade problemet. Utskottet finner det därför icke påkallat för riksdagen att taga något initiativ i frågan.

Även *1962 års riksdag* hade att taga ställning till motionsyrkanden av samma innebörd. Motionerna avslogs med den motiveringen att sedan frågan sist var

föremål för behandling ingenting inträffat som kunde föranleda till ändrat ställningstagande.

I *motioner till 1961 års riksdag* hemställdes om skyndsamt utredning i syfte att borttaga 15-års- och 30-årsreglerna.

Motionärerna motiverade yrkandet med att den gällande 30-årsregeln missgynnade låglönegrupperna, som tidigt kommer ut i arbetslivet och får erlagga avgifter under mer än 30 år. Genom 15-årsregeln gynnades enligt motionärernas uppfattning de grupper, som har brant stigande inkomster under senare delen av sin aktiva tid.

Motionerna avslogs. *Andra lagutskottet* anförde i *utlåtande nr 56 år 1961*:

Regeln om 30 pensionsgrundande år har sin förebild inom statstjänstemannapensioneringen, där krav på 30 tjänsteår för rätt till oavkortad ålderspension upprätthålles. Genom att antalet poänggivande år, som fordras för full pension, begränsats till 30 tillgodoses sådana försäkrade, som på grund av studier eller annan utbildning sent erhåller arbetsinkomster. Även gifta kvinnor, som på grund av barnbörd och omvårdnad om barnen under ett antal år är förhindrade att ha förvärvsarbete, har fördel av att endast 30 år kräves för rätt till full pension. Detsamma gäller personer, som på grund av sjukdom eller arbetslöshet tvingas vara borta från förvärvslivet under längre tid. Med hänsyn härtill finner utskottet att 30-årsregeln är en lämplig avvägning mellan olika arbetstagares pensionsintressen.

Regeln att pensionen beräknas med hänsyn till medelpoängen för de 15 år, då poängtalen varit högst, d. v. s. de år då den försäkrade haft de största realinkomsterna, kan aldrig innebära nackdelar utan måste enligt vad utskottet kan finna innebära enbart fördelar för den försäkrade så snart någon förändring i realinkomst skett under de pensionsgrundande åren. Den omständigheten att vissa lönegrupper har större nytta av regeln än andra grupper motiverar enligt utskottets mening icke att regeln tas bort.

På grund av det anförda kan utskottet icke biträda motionsyrkandena.

Även 1962 års riksdag hade att taga ställning till motionsyrkanden med samma innebörd. Skäl till ändrat ställningstagande ansågs ej föreligga.

Utskottet

I förevarande motioner behandlas två problem som angår sambandet mellan avgifter och förmåner inom tilläggspensioneringen.

Motionärerna kritiserar det förhållandet att en del arbetstagare med *korttidsanställning*, för vilka arbetsgivare erlagger avgift till tilläggspensioneringen, inte får motsvarande inkomst tillgodoräknad såsom pensionsgrundande. Motionärerna syftar till lagändring, så att i dessa fall den anställde får räkna inkomsten såsom pensionsgrundande.

Frågan om sambandet mellan avgifter och förmåner, såvitt avser korttidsanställda arbetstagare, har varit föremål för riksdagens behandling såväl 1961 som 1962. I sina av riksdagen godkända utlåtanden i ämnet har andra lagutskottet inte funnit något riksdagens initiativ i frågan påkallat. Utskottet har därvid erinrat om att tilläggs pensioneringen bygger på ett fördelningssystem, att arbetsgivaravgifterna debiteras och inbetalas kollektivt, att registrering av inbetalda avgifter inte sker individuellt för varje försäkrad samt att det på grund därav inte är möjligt att åstadkomma absolut överensstämmelse mellan inbetald avgift och tillgodoförd pensionspoäng. Utskottet har vidare understrukit att frågan har samband med finansieringssystemet i stort inom socialförsäkringen och att detta är föremål för överväganden inom socialdepartementet.

Skäl till ändrat ställningstagande i frågan föreligger icke. Utskottet kan därför icke biträda motionerna i denna del.

I princip gäller för erhållande av full ålderspension inom tilläggs pensioneringen att pensionspoäng skall ha tillgodoräknats den försäkrade i 30 år. Pensionen beräknas på genomsnittet av pensionspoängen under de 15 år då pensionspoängen varit högst.

I motionerna göres gällande att 30-årsregeln missgynnar de *låglönegrupper*, som tidigt kommer ut i förvärvslivet och får erlagga avgifter för sin pensionering under mer än 30 år och under avsevärt längre tid än andra grupper. Genom 15-årsregeln gynnas enligt motionärernas uppfattning de grupper som har brant stigande inkomster under senare delen av sin aktiva tid. Därför bör enligt motionärernas mening pensionssystemet reformeras så, att samtliga poängår göres pensionsgrundande och pensionen beräknas efter inkomsten under samtliga dessa år.

Andra lagutskottet har under såväl 1961 som 1962 haft att taga ställning till motionsyrkanden av samma innebörd. I sina av riksdagen godkända utlåtanden har utskottet avstyrkt motionerna och därvid anfört, att regeln om 30 pensionsgrundande år har sin förebild inom den statliga pensioneringen, där det gäller ett krav på 30 tjänsteår för rätt till oavkortad ålderspension. Genom att antalet poänggivande år, som fordras för full pension, begränsats till 30, tillgodoses sådana försäkrade som på grund av studier eller annan utbildning sent erhåller arbetsinkomster. Även gifta kvinnor, som på grund av barnsbörd och omvårdnad om barnen under några år är förhindrade att ha förvärvsarbete, har fördel av 30-årsregeln. Detsamma gäller, fortsatte utskottet, personer, som på grund av sjukdom eller arbetslöshet tvingas vara borta från förvärvslivet under längre tid. Med hänsyn till dessa omständigheter fann utskottet att nämnda regel innefattade en lämplig avvägning mellan olika arbetstagares pensionsintressen. Vad beträffar 15-årsregeln fann utskottet, att den måste innebära enbart fördelar för den försäkrade, så snart någon förändring skett i realinkomsten under de pensionsgrundande åren. Den omständigheten att vissa lönegrupper kunde ha större nytta av regeln än andra grupper motiverade enligt utskottets mening inte att regeln togs bort.

Utskottet finner inte skäl till ett ändrat ställningstagande och kan därför inte biträda motionsyrkandet.

På grund av det anförda får utskottet hemställa, att förevarande motioner, I: 542 och II: 655, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 februari 1963

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand*, Nils Elowsson, fru Carlqvist, fröken Nordström, herrar Lars Larsson, Enarsson, Eric Carlsson* och Erik Filip Petersson*;

från andra kammaren: herrar Nilsson i Göteborg, Bengtsson i Varberg, fru Gunne*, herr Fredriksson*, fru Eriksson i Ängelholm, herrar Jönsson i Ingemarsgården, Gustavsson i Alvesta och Carlsson i Huskvarna.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

I.

av fröken Nordström, herrar Eric Carlsson, Erik Filip Petersson, Jönsson i Ingemarsgården, Gustavsson i Alvesta och Carlsson i Huskvarna, vilka ansett,

a) att det avsnitt i utskottets yttrande å s. 5 som börjar med orden "Frågan om sambandet" och slutar med orden "i denna del" bort ersättas med text av följande lydelse:

"Såsom framhållits i motionerna medför den nuvarande finansieringen av tilläggspensioneringen att betydande avgifter erlägges för korttids- och deltidsanställda utan att de anställda erhåller någon pensionsrätt. I andra fall erlägges avgift för anställda av den åsyftade kategorien utan att de erhåller så stor pensionsrätt som avgiftens storlek motiverar. Utskottet finner dessa förhållanden otill-

fredsställande och vill särskilt påpeka att olägenheterna till övervägande delen drabbar personer med relativt små inkomster. Enligt utskottets mening bör åtgärder vidtagas för att skyndsamt avveckla dessa olägenheter till förmån för en ordning, som ur de berörda korttids- och deltidsanställdas synpunkt är tillfredsställande. Utskottet tillstyrker sålunda motionerna till den del nu är i fråga.”

b) att utskottet bort hemställa,

”att riksdagen med bifall till förevarande motioner, I: 542 och II: 655, såvitt de avser korttidsanställda, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt prövning och förslag rörande avlägsnande inom tilläggs pensioneringen av den nu förekommande disproportionen mellan avgift och förmån avseende deltids- och korttidsanställda, som innebär att avgift erlägges utan att motsvarande pensionsrätt erhålles.”

II.

av herrar *Eric Carlsson* och *Gustavsson* i Alvesta, vilka ansett,

a) att det avsnitt i utskottets yttrande å s. 5 som börjar med orden ”Andra lagutskottet har” och som slutar med orden ”inte biträda motionsyrkandet” bort ersättas med text av följande lydelse:

”Enligt utskottets mening måste förevarande fråga bedömas från utgångspunkten att det skall finnas en väl utbyggd folkpensionering, grundad på principen att alla medborgare skall ha samma rätt till pension. Denna pensionering måste finansieras på sådant sätt att även medborgare med liten eller ingen inkomst erhåller en lika god grundtrygghet som andra medborgare. Vissa inkomstöverföringar till de lägre inkomsttagarnas förmån måste således förekomma inom folkpensioneringen. Beträffande tilläggs pensioneringen är inte inkomstöverföringar motiverade och enligt utskottets mening måste det särskilt undvikas att inkomster genom tilläggs pensioneringen överföres från lägre inkomstgrupper till högre. Den vägledande principen bör vara att en viss avgiftssumma skall ge samma förmån oavsett under vilken tidrymd och fördelning på olika år m. m. den inbetalats.

Såsom framhållits i motionerna missgynnas låginkomstgrupperna av de nuvarande reglerna för beräkning av avgifter och förmåner inom tilläggs pensioneringen. En sådan ordning strider mot de ovan angivna principerna och medför att inkomster överföres från lägre inkomstgrupper till högre. Utskottet anser det synnerligen angeläget att dessa olägenheter avvecklas så snart det är möjligt. Det torde finnas goda möjligheter att genomföra en sådan reformering av pensionssystemet att detta bringas i överensstämmelse med de ovannämnda principerna. Utredning

i detta syfte bör snarast igångsättas. Utskottet tillstyrker sålunda motionerna till den del nu är i fråga.”

b) att utskottet bort hemställa,

”att riksdagen, med bifall till förevarande motioner, I: 542 och II: 655, såvitt de avser lågavlönade, i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning och förslag rörande sådan reformering av den allmänna tilläggspensioneringen att låginkomstgrupperna erhåller pensionsrätt i förhållande till inbetalda avgifter och det nuvarande missgynnandet av dessa grupper sålunda avlägsnas.”